Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 668/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	204/2024
Persona reclamante	XXXXXXXX
Entidad reclamada	Comunidad de Regantes de San Martín del Tesorillo
Artículos	3.1. h) LTPA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 17 de junio de 2023 ante la Diputación Provincial de Cádiz, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> "*[nombre y apellidos], con DNI [DNI] y domicilio a efecto de notificaciones en la dirección electrónica habilitada [mail], conforme al art. 66 de la Ley 39/2015, EXPONE:*
>
> *Que constando sus antecedentes en los archivos de esta Comunidad de Regantes, y conforme al art. 2.e de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno dada su calidad de Corporación de Derecho Público, además de, en su caso, por representación como consta acreditado en sus archivos, de [nombre y apellidos], solicita la siguiente documentación.*
>
> *1.- Copia del inventario actualizado de todos los bienes y obras pertenecientes a esta Comunidad de Regantes, conforme al art. 47 de sus Estatutos.*
>
> *2.- Copia de los planos geométricos y orientados de todo el terreno regable, conforme al art. 62 de los Estatutos.*
>
> *3.- Copia de la contabilidad detallada de los años 2018 a 2022, toda vez que conforme al art. 16 y ss. de la Ley 39/2015 todos los documentos presentados deben ser digitalizados y mantener un archivo electrónico único de todos los procedimientos, siendo sencilla su transmisión por vía telemática.*

4.- Copia de los acuerdos por los que se designen los cargos comunitarios (Presidente, Vicepresidente, Vocales, Presidente de la Junta de Riegos, Secretario y Tesorero-Contador) que formen la Junta Directiva, así como de la participación que ostenten en la Comunidad de Regantes conforme al art. 14 de los Estatutos.".

La Diputación Provincial inadmitió la solicitud y la remitió a la entidad reclamada el día 1 de agosto de 2023.

2. En la reclamación, la persona reclamante manifiesta que no ha recibido respuesta.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El Consejo requiere a la persona reclamante la subsanación de la reclamación el día 6 de marzo de 2023, solicitándole "Copia de documento acreditativo de la representación a que se refiere la reclamación." La persona reclamante subsana el día 6 de marzo de 2024, aclarando que la reclamación la solicitud la hizo a título personal.

2. El 7 de marzo de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se recepcionó por la entidad reclamada la solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo el día 8 de marzo de 2024 por correo electrónico de fecha 7 de febrero de 2024 a la Unidad de Transparencia respectiva.

3. El 30 de marzo de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. Entre la misma se indica lo siguiente:

Que en relación a la petición de fecha 17 de julio de 2023 del [nombre y apellidos], de la que nos solicitan información, adjunto le enviamos la contestación que se le remitió el pasado 15.3.2024.

Como se desprende de su contenido, efectivamente, por error de esta parte, la solicitud del mencionado Sr. quedó sin responder, debido por un lado a la cantidad extrema de trabajo derivada de la situación de grave sequía y los problemas que ello ha traído consigo; aunque, en honor a la verdad, también hay que reseñar que dicha solicitud ha quedado eclipsada por otros motivos, que se resumen en que el mencionado Sr. envía con frecuencia sus documentos por conductos que no son lógicos (Diputación, Junta de Andalucía, etc.) con la consecuencia de que llegan a esta Comunidad con bastante retraso; en este caso concreto, parece que dicho requerimiento de documentación lo envió por whatsapp al teléfono personal del presidente de la Comunidad, y esa fue también la razón de que quedara eclipsado; se le hará saber, por su propio bien, que presente los escritos por conducto ordinario.

Que entrando en el fondo de la solicitud, y como también se desprende del contenido de la respuesta, primeramente el mencionado [apellido] debe acreditar la representación que ostenta, pues no consta en esta Comunidad, bastando a tal efecto una mera autorización por escrito entregada por quien dice representar; y, por otro, le hacemos saber la disposición de esta Comunidad a dar traslado de la documentación solicitada, si bien sería oportuno que el peticionario concretara más el alcance de su petición, tras lo cual, una vez concretada, y salvo que no afecte a derechos de terceros, no existe inconveniente alguno en darle traslado de la misma".

Entre la documentación se encuentra copia de la respuesta fechada el día 16 de marzo de 2024 y enviada por correo electrónico, en la que solicitan " nos acreditase la representación que dice ostentar de su padre…".

4. El 13 de mayo de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 13 de mayo de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.h) LTPA, al ser la entidad reclamada una corporación de derecho público de Andalucía de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 20 de diciembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 21 de enero de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, pues el último día del plazo fue inhábil, por lo éste se entiende prorrogado al primer día

hábil siguiente, según prevé el artículo 30.5 LPAC, y conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. Con la solicitud de información cuya respuesta se reclama, la persona reclamante pretendía obtener determinada documentación relativa a una Comunidad de Regantes. En concreto se solicitaba:

> *1.- Copia del inventario actualizado de todos los bienes y obras pertenecientes a esta Comunidad de Regantes, conforme al art. 47 de sus Estatutos.*

2.- Copia de los planos geométricos y orientados de todo el terreno regable, conforme al art. 62 de los Estatutos.

3.- Copia de la contabilidad detallada de los años 2018 a 2022, toda vez que conforme al art. 16 y ss. de la Ley 39/2015 todos los documentos presentados deben ser digitalizados y mantener un archivo electrónico único de todos los procedimientos, siendo sencilla su transmisión por vía telemática.

4.- Copia de los acuerdos por los que se designen los cargos comunitarios (Presidente, Vicepresidente, Vocales, Presidente de la Junta de Riegos, Secretario y Tesorero-Contador) que formen la Junta Directiva, así como de la participación que ostenten en la Comunidad de Regantes conforme al art. 14 de los Estatutos.".

Las Comunidades de Regantes son corporaciones de derecho público adscritas al correspondiente Organismo de Cuenca, según lo indicado en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio:

"Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"

Regulación que se completa en los artículo 198 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril

El artículo 3.1. h) LTPA incluye en su ámbito subjetivo a las corporaciones de derecho público, por lo que estas comunidades se han de considerar incluidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa de transparencia, como ya se ha indicado en el Fundamento Jurídico primero, si bien únicamente en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

En este sentido, se debe recordar que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de estas Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. A estos efectos, el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que *"Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley"*.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2005 afirma en su Fundamento Jurídico Segundo:

"La Sala de instancia se fundamenta, en síntesis, y por lo que al particular que aquí interesa, de carácter estimatorio, en la siguiente argumentación: "Las Comunidades de Regantes son Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones Públicas que realizan una actividad que en gran parte es privada, si bien tienen atribuidas , por ley o delegadas, algunas funciones públicas; ni sus fondos constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas (entre sus miembros, no ad extra) exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributaria, ni sus empleados funcionarios, ni sus bienes nunca demaniales, ni sus

actos son actos administrativos fuera del caso específico en que se produzcan en el ejercicio de funciones públicas "

Y como ya indicábamos en la Resolución 345/2023:

" (…) Respecto a la aplicabilidad de la normativa de transparencia a las corporaciones de derecho público hay que señalar que ya el preámbulo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) incluye en el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I a las: «entidades de derecho público, en la medida en que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad, así como a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas...», es en este ámbito en el que se previó la aplicación de la norma a las Cámaras de Comercio, que tienen consideración de corporación de derecho público conforme a su ley específica, Ley 4/2019, de 19 de noviembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

Igualmente el art. 3.1.h) de la LTPA dispone expresamente que las Corporaciones de Derecho Público andaluzas están incluidas en el ámbito subjetivo de la LTPA, aunque solamente en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo. Por otra parte, debe notarse que, en virtud de lo previsto en el artículo 2.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, este orden jurisdiccional conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

Según venimos declarando en doctrina constante, "[e]s el doble carácter público y privado que ostentan estas Corporaciones lo que hace que el régimen de aplicación de la LTPA no sea tan intenso como el aplicado para las Administraciones Públicas, de modo que quedaría al margen de esta Ley el conjunto de actividades no sometidas al Derecho administrativo. No obstante, por las finalidades preeminentemente públicas que ostentan, por la no menos importante función de las prerrogativas públicas que ejercen y por el carácter de actos administrativos que se derivan de la actividad colegial en sus decisiones sujetas al derecho administrativo, se justifica el hecho de que se vean sometidas a las exigencias en materia de transparencia" (así, entre otras, Resoluciones 31/2016, FJ 2º; 329/2018, FJ 2º y 114/2019, FJ 4º).

De conformidad con lo anterior, en el presente caso es preciso determinar si la información que se solicitó por la persona reclamante al Colegio de Psicología Oriental de Andalucía se trataba de información elaborada u obtenida en ejercicio de sus funciones públicas.

La delimitación de las actividades colegiales sujetas a derecho administrativo exige un análisis individualizado, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006:

"Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso- Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil".

Así, en el caso de las Comunidades de Regantes, y con carácter general, son actos sujetos a derecho administrativo aquellos relacionados con su organización y funcionamiento, y con el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas, incluyendo por tanto aquellos vinculados a los aprovechamientos de riegos y a las potestades de policía y jurisdiccionales sobre el uso del agua.

En cualquier caso, conviene aclarar que esta reclamación analiza el derecho de acceso a la información solicitada con base a la normativa de transparencia, sin poder entrar a valorar el derecho de la persona reclamante que la normativa específica aplicable a la corporación de derecho púbico o los estatutos le pudiera reconocer.

2. Procede pues en primer lugar analizar si lo solicitado está o no incluido en la actividad de la corporación sometida a derecho administrativo.

La delimitación de las actividades colegiales sujetas a derecho administrativo exige un análisis individualizado, tal y como indica la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006:

> "*Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso- Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil*".

Por su parte, la **Guía de transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público**[1] elaborada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Unión Profesional, ofrece igualmente pautas para delimitar qué actividades colegiales están sujetas a derecho administrativo, y por tanto pueden ser objeto de una solicitud de información al amparo de la normativa de transparencia. En el mismo sentido, nos hemos pronunciado en la **Consulta 1/2018, de 7 de mayo**[2].

Entre estas actividades deben incluirse las materias incluidas en las obligaciones de publicidad activa que resulten de aplicación a las Corporaciones de Derecho Público, que tanto la citada Guía como la Consulta 1/2018, de 7 de mayo, de este Consejo, han tratado de concretar.

3. Respecto a la primera petición "*1.- Copia del inventario actualizado de todos los bienes y obras pertenecientes a esta Comunidad de Regantes, conforme al art. 47 de sus Estatutos",* este Consejo considera que la gestión patrimonial de la corporación es una actividad no sujeta a derecho administrativo. Y es que esta información, por más que pueda estar establecida en sus Estatutos, no está regulada por el derecho administrativo ni es el resultado del ejercicio de las funciones públicas que las Comunidades de Regantes tienen atribuidas. Si bien es cierto que el artículo 81 TRLA establece que "*Los estatutos u ordenanzas regularán la organización de las comunidades de usuarios, así como la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento*", lo cierto es que la información no está relacionada con la explotación de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento, sino que lo que se pretende es acceder al inventario de bienes de la Comunidad, que estará previsiblemente formado por todo tipo de bienes muebles e inmuebles, vinculados o no a la gestión del aprovechamiento hidráulico.

Procede por tanto inadmitir la reclamación en lo que corresponde a esta petición ya que lo solicitado no está sujeto a derecho administrativo.

1 Documento accesible a través de la siguiente ruta: *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno/Actividad/Documentación.* O a través del *siguiente enlace:* https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:e8ed3161-ff34-4030-ac59-354fc4b5f69e/5821_guiacolegiosprofesionales.pdf

2 Documento accesible a través de la siguiente ruta: *Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía/Transparencia del Consejo/Información de relevancia jurídica*. O través del siguiente enlace: https://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/inline-files/c-1-2018.pdf

4. Respecto a la petición segunda *"Copia de los planos geométricos y orientados de todo el terreno regable, conforme al art. 62 de los Estatutos",* este Consejo considera que esta información sí está relacionada con el ejercicio de las potestades atribuidas a la Comunidad de Regantes. Tal y como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2011:

> *"El examen sobre la naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes deberá partir del articulo 82 de la vigente Ley de Aguas que al regular la naturaleza y régimen jurídico de las comunidades de usuarios --- género del que forma parte la clase de Comunidades de Regantes, artículo 81.1 --- indica que tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento, y que actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la* Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) *, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, añadiendo el artículo 81 que los estatutos u ordenanzas, que redactarán y aprobarán los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de Cuenca, regularán la organización de las comunidades de usuarios, así como la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento.*
>
> *Siendo la función pública primordial de las Comunidades de Regantes administrar y distribuir entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de aguas públicas concedidas, en el ejercicio de tal función están investidas de una serie de potestades, de las que cabe destacar:*
>
> *1) La potestad organizativa y normativa, por medio de tales Estatutos y Ordenanzas, teniendo en cuenta los contenidos organizativos mínimos relativos a la equidad para contribuir a los gastos, la garantía de los derechos políticos de sus miembros y el funcionamiento democrático de sus miembros (artículo 82.2);*
>
> *2) La ejecutividad de sus actos, en los términos previstos en la Ley 30/1992 (artículo 84.5);*
>
> *3) La utilización de la ejecución sustitutoria para actos que impongan a los usuarios una obligación de hacer de carácter no personalísimo (artículo 83.1);*
>
> *4) La utilización de la vía de apremio para el cobro de sus deudas liquidas, devengadas con motivo de gastos de conservación, limpieza y mejoras y por la administración y distribución de las aguas, con motivo de ejecución subsidiaria o deudas provenientes de multas e indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de Riego (artículo 83.1. y 4);*
>
> *5) La potestad de dirimir las controversias de hecho que se susciten entre los usuarios , así como de imponer multas por las infracciones previstas en las Ordenanzas e indemnizaciones (artículo 84.6); y,*
>
> *6) El carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (articulo 83.2).*
>
> *Pues bien, las potestades indicadas justifica que la Ley de Aguas someta su ejercicio a la tutela por el Organismo de Cuenca, que la ejercerá por dos vías:*
>
> *1) A través de la aprobación de sus Estatutos y Ordenanzas y sus modificaciones, con la salvedad de que no podrá denegar la aprobación de los estatutos y ordenanzas, ni introducir variantes en ellos, sin previo dictamen del Consejo de Estado (articulo 81.1); y,*

2) A través del recurso de alzada contra Acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno.

Su naturaleza de Corporación de Derecho Público también ha sido reseñada por el Tribunal Constitucional en su STC 227/1988 (RTC 1988, 227) *, declarando en su Fundamento de Derecho 24 que "Las comunidades de usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el art. 74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la Disposición adicional cuarta), por lo que el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico " Tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados" .*

Sin embargo, junto a esta función pública, en las Comunidades de Regantes no cabe desconocer la existencia de un interés netamente privado, de carácter profesional, que estuvo presente en sus orígenes históricos, como agrupaciones de agricultores para la autogestión y distribución del agua del riego de un modo eficaz, ordenado y equitativo, carácter que pervive en la actualidad, por más que la evolución histórica de estas agrupaciones se haya caracterizado por una tendencia a acentuar sus funciones públicas, aunque sin llegar a desnaturalizar o eliminar su carácter de agrupación privada para satisfacer los intereses de los comuneros.

Por ello, caber concluir que las Comunidades de Regantes forman parte de la denominada Administración Corporativa, caracterizados por ser entes dotados de personalidad jurídica a los que la Ley les atribuye la gestión de fines públicos, lo que les convierte en Administraciones Públicas, pero que a la vez que satisfacen los intereses privados de sus miembros, siendo pues de naturaleza mixta pública-privada, al igual que otro tipo de entidades asociativas previstas en nuestro ordenamiento como son los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las extinguidas Cámaras de la Propiedad Urbana.

Y es que la gestión y supervisión de los aprovechamientos hídricos es la función principal de estas corporaciones y que justifica precisamente la delegación de competencias públicas. Y los planos de las superficie regable están íntimamente relacionados con esta función.

Procede pues estimar la reclamación por aplicación de la regla general de acceso antes citada.

5. La persona solicita en el apartado 3 *"Copia de la contabilidad detallada de los años 2018 a 2022, toda vez que conforme al art. 16 y ss. de la Ley 39/2015 todos los documentos presentados deben ser digitalizados y mantener un archivo electrónico único de todos los procedimientos, siendo sencilla su transmisión por vía telemática."*

Se trata pues de información económico- presupuestaria. La entidad denegó el acceso por entender que se trataba de información que no estaba sometida a derecho administrativo.

Sobre el sometimiento de este tipo de información al derecho administrativo, nos hemos pronunciado anteriormente en otras resoluciones. Así, en la Resolución 149/2022, indicábamos que:

Partiendo de las previsiones legales, el Tribunal Supremo ha establecido las reglas generales para esta delimitación. Así, en la misma Sentencia ha precisado las actividades incluidas y excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa:

“Por su propia naturaleza son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutual, y la asistencia social de sus miembros y su familia, y entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dicha cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir, la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente. Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso-Administrativo: a), la colegiación obligatoria (STC 194/1998 (RTC 1998, 194)); b), todo su régimen electoral c), el régimen disciplinario; d), el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados».

(…)

Así se infiere con toda claridad de la citada Guía de transparencia que, al abordar la publicidad en punto a la información económica y presupuestaria, argumenta lo siguiente: “Según jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, las corporaciones de derecho público tienen autonomía financiera y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención General del Estado ni por el Tribunal de Cuentas”; lo que le llevaría a concluir que cualquier acto de ejecución presupuestaria no sujeto a Derecho Administrativo, “no puede ser considerada información pública en el sentido de la LTAIBG...” (pág. 13).

Y en similar sentido se pronuncia la Consulta 1/2018, citando expresamente la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencia de 28 de febrero de 2012):

“...los presupuestos no integran funciones públicas. Los fondos colegiales no solo financian funciones públicas sino también publicaciones, cursos de formación, páginas web, asesoramientos de diversa naturaleza y otros servicios de naturaleza privada. Además, la regulación vigente culmina un proceso en el que se concluye que los acuerdos económicos y patrimoniales de los Colegios Profesionales tienen una evidente naturaleza privada y que no se incardinan en los denominados "actos adoptados en ejercicio de funciones públicas" del artículo 2, letra c) de la Ley 29/1998. La Jurisprudencia del Orden civil ha declarado que es competente para conocer sobre cuestiones de naturaleza privada de los Colegios Profesionales. La delimitación de la actuación pública de los colegios profesionales es una cuestión ya resuelta por la Sala presente en sentencia de ares de mayo de dos mil seis, como también por la STC 194/2008).”

Posición que, por lo demás, ya habíamos tenido oportunidad de sostener en el Fundamento Jurídico Quinto de la Resolución 31/2016, de 1 de junio:

“En relación con la solicitud de información de los presupuestos, con partidas detalladas, la jurisprudencia viene manteniendo que si bien “la adecuación o no a derecho de las partidas a que los mismos se refieren (los presupuestos) es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso administrativa y revisable ante la jurisdicción civil ordinaria, no hay que olvidar que esa excepción no alcanza al acto de aprobación de los mismos, que ha de hacerse por el órgano competente y constituido en forma y que es revisable ante esta jurisdicción contencioso administrativa, en ese particular". (STS de 3 de mayo de 2006, recaída en el recurso de casación núm. 9699/2003, o STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 12 de noviembre de 12 noviembre 2010)”.

Aplicando esta doctrina a nuestro supuesto, se hace evidente que la información solicitada no está sometida a derecho administrativo y por tanto no puede ser objeto de la reclamación ante este Consejo. La citada Guía de Transparencia afirma expresamente que:

> *"Por lo tanto, cualquier otro acto de ejecución presupuestaria y, en concreto, las subvenciones que concedan, sus presupuestos, cuentas anuales o las retribuciones percibidas por los responsables de la corporación no puede ser considerada información pública en el sentido de la LTAIBG y, por lo tanto, su publicación no debe considerarse preceptiva."*

Procede por tanto inadmitir la reclamación en lo que corresponde a esta petición ya que lo solicitado no está sujeto a derecho administrativo.

6. Respecto a la cuarta petición ("*4.- Copia de los acuerdos por los que se designen los cargos comunitarios (Presidente, Vicepresidente, Vocales, Presidente de la Junta de Riegos, Secretario y Tesorero-Contador) que formen la Junta Directiva, así como de la participación que ostenten en la Comunidad de Regantes conforme al art. 14 de los Estatutos.".),* debemos partir de que la facultad de nombrar al Presidente, Vicepresidente y vocales, secretario y presidente de la junta de riegos corresponde a la Junta General o Asamblea; y el nombramiento del Tesorero recae en la Junta de Gobierno; todo ello según las previsiones del Reglamento de Dominio Público Hidráulico. En ambos casos, se trata de nombramientos de órganos colegiados de la entidad.

Este Consejo considera que las decisiones adoptadas por órganos colegiados de la Comunidad de Regante están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley en las partes que versen sobre temas o acuerdos sometidos a derecho administrativo. Circunstancia que concurre en este supuesto ya que el nombramiento de estos cargos está regulado tanto en el Texto Refundido como en el Reglamento. Y a lo que debemos añadir que la publicación de la identidad de estos cargos podría entenderse incluida en la obligación de publicidad activa prevista en el artículo 10.1. c) LTPA, tal y como indicamos en la citada Consulta 1/2018.

En este mismo sentido nos hemos pronunciado en la Resolución 127/2020:

> *"Tercero. Sobre este particular, conviene comenzar recordando que la Guía de transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público, suscrita en diciembre de 2016 entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Unión Profesional, reconoce en términos inequívocos que el derecho de acceso a la información puede proyectarse a "[l]as actas de los órganos colegiados de gobierno, respecto de todas aquellas actividades que se refieran al ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo de las previstas en la normativa sobre colegios profesionales con el límite derivado de la garantía de la protección de datos personales del artículo 15 de la LTAIBG" (pág. 15).*
>
> *Y así ha tenido ya este Consejo ocasión de señalarlo expresamente respecto de las entidades sujetas a la legislación de transparencia en virtud del artículo 3.1 h) LTPA: "[…] las actas emitidas por los órganos de una corporación de derecho público, como es el caso, constituyen información pública a los efectos de lo previsto en el artículo 2 a) LTPA en la medida en que estén sujetas al derecho administrativo. En este sentido, las actas no vienen sino a reflejar el resultado de un proceso de toma de decisiones cuya función principal es determinar los acuerdos adoptados de forma oficial y fehaciente" (Resolución 119/2017, FJ 5º).*

Con esta inclusión de las "actas" en el ámbito de cobertura de la legislación de transparencia, no se venía sino a explicitar con alcance general la línea interpretativa que había sostenido al respecto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y que, asimismo, había encontrado reflejo en la jurisdicción contencioso-administrativa. Línea doctrinal que, por lo demás, encuentra un sólido fundamento en el propio texto constitucional, cuyo artículo 36 dice así: "La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos". Efectivamente, a partir de la caracterización que hace de los Colegios el artículo 36 CE, el Tribunal Constitucional no ha dudado en ubicar bajo su vertiente o dimensión pública todo lo concerniente a sus aspectos organizativos, con la consecuencia de quedar sometidas a este respecto a la tutela de las Administraciones pública. Bástenos recordar sobre el particular la argumentación que ofrece el FJ 4º de la STC 20/1988:

"Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones (SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 23/1984, de 20 de febrero, y 123/1987, de 15 de julio), los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas. […] "Cierto es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales, por lo que, como ya se dijo en la STC 123/1987, de 15 de julio, estos entes públicos «realizan una actividad que en gran parte es privada, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas». Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública que la propia representación actora no discute, los equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial, si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquéllos."

Vertiente pública de la actividad organizativa de los Colegios Profesionales que conduce obviamente a considerar que las actas de sus órganos de gobierno, respecto de toda actividad sujeta a derecho administrativo, quedan bajo el control de las Administraciones Públicas.

Así, pues, la legislación de transparencia autoriza a la reclamante a solicitar al Colegio Profesional el acta del Pleno de la Junta Directiva de 24 de noviembre de 2011 en lo concerniente a cualquier asunto relacionado con el ejercicio de funciones sujetas a derecho administrativo. (…)".

La entidad reclamada deberá facilitar copia de los acuerdos adoptados sobre los nombramientos de dichos cargos.

8. Respecto a las alegaciones presentadas por la entidad reclamada, no podemos acogerlas por los motivos que indicamos a continuación.

Y es que sin perjuicio de que la entidad considerara o no que la petición se realizaba en representación de un usuario de la Comunidad, lo cierto es que la normativa de transparencia no exige la acreditación de ningún interés particular para el ejercicio del derecho.

A diferencia de la anterior regulación del derecho de acceso, la LTAIBG y la LTPA no exigen acreditar la condición de persona interesada para acceder a la documentación que obre en un procedimiento en curso. Tal y como indica el Preámbulo de la Ley básica estatal:

> *"En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Pero esta regulación adolece de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica"*

El ejercicio del derecho recogido en la normativa de transparencia no exige por tanto la acreditación de ningún interés legítimo. Cuestión distinta hubiera sido el hecho de que la petición se fundara en los derechos reconocidos por la legislación sectorial o los estatutos a los miembros de la Comunidad de Regantes, pero no es este nuestro supuesto a la vista de la redacción de la petición (*"...conforme al art. 2.e de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno dada su calidad de Corporación de Derecho Público…*").

9. En resumen, la entidad deberá facilitar la siguiente información:

> *2.- Copia de los planos geométricos y orientados de todo el terreno regable, conforme al art. 62 de los Estatutos.*
>
> *4.- Copia de los acuerdos por los que se designen los cargos comunitarios (Presidente, Vicepresidente, Vocales, Presidente de la Junta de Riegos, Secretario y Tesorero-Contador) que formen la Junta Directiva, así como de la participación que ostenten en la Comunidad de Regantes conforme al art. 14 de los Estatutos.*".

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG) y que excedan de la identidad de las personas componentes del órgano colegiado y de los nombramientos realizados. La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un*

nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar parcialmente la Reclamación.

La entidad deberá facilitar la siguiente información:

2.- Copia de los planos geométricos y orientados de todo el terreno regable, conforme al art. 62 de los Estatutos.

4.- Copia de los acuerdos por los que se designen los cargos comunitarios (Presidente, Vice-presidente, Vocales, Presidente de la Junta de Riegos, Secretario y Tesorero-Contador) que formen la Junta Directiva, así como de la participación que ostenten en la Comunidad de Re-gantes conforme al art. 14 de los Estatutos."..

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Inadmitir la Reclamación en lo referente a las peticiones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto, apartados tercero y quinto.

Tercero. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente